

Parecer nº 10 /2000 – Renan Miguel Saad

EMENTA: Transação entre o Estado e a Previ-Rio. Lei de Responsabilidade Fiscal. Análise Preliminar. Processo Administrativo com deficiência de instrução.

DO PROCESSO ADMINISTRATIVO

1. Trata-se de solicitação de parecer, formulado no âmbito do processo administrativo E-14/005.075/2000, acerca da viabilidade de celebração de transação entre o Estado e a Previ-Rio, com vistas a se pôr fim ao conflito de interesses advindo de um eventual inadimplemento do Estado no cumprimento de suas obrigações fixadas no contrato de financiamento firmado entre as partes.
2. A douta Assessoria Jurídica da Secretaria de Estado de Fazenda, às fls. 2/4, através da pena ilustre do seu Assessor-Chefe, Dr. Joaquim Ferreira Filho, opina favoravelmente à transação, destacando a inaplicabilidade da Lei de Responsabilidade Fiscal.
3. Recebido o administrativo nesta especializada no dia 03.07.2000, distribuiu-se, na mesma data, ao procurador que ora subscreve o processo; tendo decorrido, portanto, apenas 06 (seis) dias úteis, apresenta-se abaixo a análise sobre a questão ora em debate.

CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

4. Cumpre destacar, preambularmente, que o processo administrativo encontra-se mal instruído, contendo diversas falhas, a comprometer seriamente a análise da questão em debate, quais sejam:
 - a) os documentos de fls. 6, 7 e 8 estão apócrifos;
 - b) inexistente cópia da ação judicial a que se refere o ilustre assessor jurídico às fls. 02;
 - c) não há demonstração, em planilha, do fluxo de pagamento que comprove a economicidade para o Estado na realização do acordo;
 - d) não há demonstração de que as despesas que serão realizadas não excedem os créditos orçamentários;
 - e) não há demonstração de que a operação de crédito, que se realizará, está respaldada no orçamento;
 - f) não há demonstração de que inexistirá impacto negativo no limite de endividamento, considerando o aumento do encargo mensal parcelamento dos atrasados + o pagamento do principal;

g) por fim, inexistente no Administrativo a minuta do acordo.

5. Portanto, ausentes, no processo em análise, os documentos arrolados, não há como se exercer o controle de legalidade em sua plenitude, como também não se poderá auxiliar o administrador no aperfeiçoamento do termo de transação.

6. Isto posto, o opinamento abaixo se limitará ao exame, em tese, da possibilidade de transação, mas nunca de forma exaustiva, definitiva e segura como seria desejável, como também não importará em aprovação de eventual minuta do termo de transação.

DA MOTIVAÇÃO E DOS BENEFÍCIOS NA TRANSAÇÃO

7. A parte introdutória do termo de transação deverá estabelecer a motivação do ato administrativo, o que deverá ser feito, com vistas a se deixar claro e em respostas diretas o atendimento ao elencado nas alíneas **c**, **d**, **e** e **f**, do item 4 deste opinamento.

8. Por uma outra ótica, indiscutível é a assertiva de que a transação objetivada trará inegáveis benefícios financeiros ao Estado, sobretudo porque evitará o vencimento antecipado de toda a dívida, restabelecendo-se o fluxo alongado de pagamento.

DA NATUREZA JURÍDICA DA TRANSAÇÃO EM COMENTO E A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

9. Com efeito, desde a edição da Constituição da República de 1988 o legislador (constituente ou ordinário) vem se preocupando com o limite de endividamento dos entes da federação.

10. Nesta ordem, o Constituinte delegou ao Senado Federal a edição de normas que limitassem o endividamento dos entes da federação, sendo que, após sucessivas Resoluções, o Senado Federal expediu a Resolução nº 65/98, onde se estabelecem e consolidam diversos conceitos acerca do endividamento público.

11. Neste contexto, o Senado Federal bem definiu operação de créditos, de forma abrangente, como aliás não poderia deixar de ser, englobando todo e qualquer ato que, em essência, pudesse incrementar o endividamento público.

12. Na esteira desta orientação, foi sancionada a Lei de Responsabilidade Fiscal, que, se lida corretamente, irá auxiliar o Administrador no cumprimento de sua obrigação de dar transparência às contas públicas.

13. Entretanto, e como não poderia deixar de ser, a norma legal contém algumas imperfeições que devem ser objeto de análise e interpretação, sob pena de, se aplicada na literalidade, impedir a realização das funções públicas.

14. Assim é que, na hipótese presente, deve-se em primeiro plano enquadrar a transação que se pretende levar a cabo, como operação de crédito ou não.

15. Dar crédito significa colocar à disposição, de um tomador, recursos financeiros, sendo que o meio, para se alcançar a este fim, pode ser variado: desde um simples empréstimo até a emissão de títulos.

16. Nestas condições, a transação, que se pretende concluir, poderá ou não ser considerada como operação de crédito, a depender dos seus termos em confronto com o contrato original.

17. Vale dizer, se na transação for mantido o prazo final de liquidação da dívida, previsto no contrato original, operação de crédito não será, eis que não haverá modificação do perfil do endividamento e, por conseguinte, concessão de crédito, mas tão-somente alteração da forma de pagamento.

18. Do contrário, se o novo prazo de pagamento for dilatado, ao se compará-lo com o previsto no contrato original, haverá a concessão de crédito, e a incidência, a princípio, do artigo 35, da Lei de Responsabilidade Fiscal, que veda este tipo de contratação.

19. Não se olvide, em um outro espectro, a aparente inconstitucionalidade de tal disposição, o que, no entanto, não será abordado neste parecer em razão da exigüidade de tempo para se aprofundar no assunto.

20. Nada obstante, ainda que seja operação de crédito a transação, não restam dúvidas que, à hipótese em comento, aplica-se o disposto no § 1º, do próprio artigo 35, da Lei Complementar 101/2000:

“Excetua-se da vedação a que se refere o caput as operações entre instituição financeira estatal e outro ente da Federação, inclusive suas entidades da administração indireta, que não se destinem a:

I – financiar, direta ou indiretamente, despesas correntes;

II – refinar dadas não contraídas junto à própria instituição concedente”.

21. Com efeito, é sabido que o Município não controla nenhum banco ou similar, não existindo, portanto, em sua administração indireta qualquer instituição financeira.

22. Por sua vez, a natureza do negócio jurídico original (financiamento) é típico de instituições financeiras, eis que envolve a cessão de letras do tesouro municipal.

23. Desta forma, ao se interpretar o dispositivo em tela, a partir de interpretação sistemática e calcado em princípios como o da razoabilidade, pode-se afirmar, sem medo de errar, que a Previ-Rio funciona, no contrato de financiamento, como uma espécie de instituição financeira imprópria, a traduzir em permissibilidade de se refinar dadas contraídas junto à Previ-Rio, dentre elas a ora em exame.

24. Isto posto, se se analisar a transação em destaque sob qualquer enfoque (ampliação ou não do prazo de pagamento) ver-se-á que inexistem óbices, pelo menos em tese, à sua realização.

DAS CONDIÇÕES PARA EFETIVAÇÃO DA TRANSAÇÃO.

25. No que diz respeito à transação propriamente dita, impende registrar que não há necessidade de aprovação legislativa, na medida em que, originalmente, a operação foi autorizada por ambos os Poderes Legislativos.

26. No entanto, imprescindível é que seja o processo administrativo instruído com os requisitos indispensáveis à comprovação da legalidade, ou seja, aqueles indicados nas alíneas do item 4 deste parecer, como também a expedição de despacho motivado do Administrador.

27. Por um outro foco, deverá o Administrador buscar a redução das penalidades estabelecidas no § 3º, da cláusula 17ª do contrato, com vistas a se demonstrar a economicidade da transação.

28. Finalmente, o termo de transação deverá ser assinado pelo Governador do Estado, coadjuvado pelo Procurador-Geral e pelo Secretário de Fazenda.

CONCLUSÃO

EM FACE DO EXPOSTO e salvo melhor juízo, em princípio e em tese a transação pode ser efetivada, ressaltando-se a necessidade de se complementar o processo com os dados que se encontram carentes no administrativo em exame, a fim de que se possa preservar a legalidade do ato, ressaltando-se, mais uma vez, a exigüidade de tempo para se realizar uma análise mais completa do tema.

É o Parecer.
Sub Censura

Renan Miguel Saad
Procurador do Estado

À d. PG-02
Em 12.07.00

João Manoel de Almeida Velloso
Respondendo pela Chefia da Procuradoria de Serviços Públicos

VISTO

Aprovo o Parecer nº 10/2000 – RMS, de 11.07.2000, da lavra do ilustre Procurador do Estado Dr. RENAN MIGUEL SAAD (fls. 26 a 32).

Ao Gabinete Civil, com vistas à Secretaria de Estado de Fazenda.

Em 17 de julho de 2000

Francesco Conte
Procurador-Geral do Estado

Proc. E-04/005.075/2000